

Conseqüências da falência de um Estado: pirataria nas águas da Somália

Consequences of a State's failure: piracy in Somalia's waters

EVANDRO FARID ZAGO*

XAMAN KORAI PINHEIRO MINILLO**

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 11 a 16]

A pirataria praticada por cidadãos somalis na costa de seu país alcançou nível crítico após mais de dez anos de ataques piratas no Oceano Índico. Atualmente, o Golfo de Aden já é considerado a região mundialmente mais propensa a ataques piratas. A presente análise de conjuntura visa, então, vincular as incursões para seqüestro de embarcações nas águas da Somália à falência do Estado somali. Os parágrafos seguintes buscarão, por isso, mostrar o quão prejudicial pode ser a ausência de um poder estatal perante determinada sociedade.

De início, a falência da Somália será caracterizada. Em seguida, passa-se à genealogia da pirataria e à relação da mesma com a supressão do poder da União das Cortes Islâmicas. Parte-se, por fim, para considerações com respeito à relação das atividades piratas com a pesca e às conseqüências internacionais dos fatos.

Como afirma Francis Fukuyama, Estados falidos representam ameaça em potencial para a comunidade internacional. Isso se deve ao fato de que estes estão localizados na origem de problemas diversos, tais como pobreza, epidemias de AIDS, produção e uso indiscriminado de drogas e atividades terroristas. Dessa forma, a existência de Estados que não se conseguem impor de forma adequada perante seu território desencadeia problemas não apenas para o

ambiente doméstico em questão, mas também para os âmbitos regional e global.

Característica importante de qualquer Estado bem estruturado é a provisão de serviços públicos básicos para sua população. Dentre tais serviços incluem-se atividades de cunho social, tais como saúde, educação e moradia públicas, como também atividades de caráter securitário – defesa da integridade nacional e policiamento doméstico. Se esses serviços são adequadamente fornecidos pelo Estado, seus cidadãos tornam-se capazes de viver em sociedade de maneira satisfatória e coletivamente benéfica.

A Somália constitui típico exemplo de Estado falido. Desde 1991, o país não possui um governo que, de fato, exerça controle sobre a integralidade de seu território. Dessa forma, inúmeros problemas surgiram no território somali, dentre os quais possui destaque a pirataria. A Somália não provê para seu povo serviços públicos sociais nem securitários, acabando por impor à população uma situação em que esta se vê desamparada e obrigada a, por si só, partir em busca de seu bem-estar. O povo somali não possui saúde, educação e moradia satisfatórias, o que o leva a empreender tentativas desesperadas, como as atividades piratas, para a obtenção de recursos financeiros que satisfaçam tais necessidades.

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (evandrofz@yahoo.com.br).

** Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise de Relações Internacionais – LARI (bruxaman@gmail.com).

Ademais, não há sequer policiamento interno ou defesa apropriada dos bens nacionais. Por isso, a população encontra-se livre tanto para perpetrar atos ilícitos impunemente – exemplo disso é percebido na liberdade com que os piratas atuam – quanto para “proteger”, autonomamente, os bens do país – ideal notado nas alegações dos piratas de que fazem, em realidade, o patrulhamento das águas da Somália.

Percebe-se, destarte, que a pirataria somali é resultado de um processo longo e complexo, durante o qual o Estado deteriorou-se e, por conseguinte, sua população viu-se apta a se engajar em tais atividades. Nos mais de trinta anos compreendidos entre a independência da Somália, em 1960, e a falência efetiva do Estado, em 1991, o país passou por breves períodos de estabilidade e por longas crises políticas, sociais e humanitárias. A partir do final dos anos 1970, o país tornou-se palco de grandes disputas étnicas pelo controle do Estado, com grupos diversos acusando-se de paternalismo e favorecimento na administração dos negócios públicos. Assim, a década de 1980 teve início de forma problemática. A situação piorou ainda mais em seu final, quando a Somália passou a enfrentar grave crise institucional e o Estado, paulatinamente, perdeu o monopólio sobre a governança de seu território. O ponto culminante dos problemas adveio da finalização da Guerra Fria, quando os EUA deixaram de ser importante parceiro estratégico dos somalis e Mogadíscio foi legada à própria sorte na condução do país. Assim, chega-se ao ano-chave de 1991, no qual o governo militar de Siad Barre foi deposto e as disputas pelo controle da nação foram acirradas ainda mais. Com isso, na prática, um governo ditatorial foi trocado pela ausência de governo.

As duas últimas décadas da história somali são caracterizadas por um Estado ausente. A falência da instituição teve conseqüências profundas para os pescadores do país. A população pesqueira, durante anos, acumulou-se na costa da Somália para praticar uma modalidade de pesca que se aproximava da subsistência: não se fazia uso de alta tecnologia e não se pescava em quantidade que ameaçasse a sustentabilidade do trabalho desenvolvido. Por conseguinte, os pescadores podiam trabalhar de

maneira constante e conseguiam, apenas com a pesca, financiar seu próprio sustento. No entanto, a ausência de um Estado capaz de defender os bens nacionais e exercer a patrulha das águas do país fez com que grandes navios pesqueiros estrangeiros fossem atraídos para a Somália. A chegada dessas embarcações foi especialmente marcante na década de 1990, após a deposição de Siad Barre.

O setor pesqueiro não é muito desenvolvido na Somália, sendo destinado majoritariamente ao consumo local, e não para exportações. Esta atividade pode ser lucrativa em um contexto de estabilidade, mas no cenário atual é problemática. O grande problema adveio do fato de que os navios pesqueiros agiam propositalmente em detrimento dos pescadores locais: destruíam os equipamentos de barcos menores, cortavam suas redes de pesca e até mesmo atacavam navios somalis. Além disso, surgiram problemas decorrentes do depósito, por parte de embarcações estrangeiras, de lixo tóxico na costa do país. Conseqüentemente, o rendimento dos pescadores da região decaiu e sua sobrevivência foi comprometida. Como não havia um Estado que pudesse defender o interesse nacional e policiar de forma adequada a costa da Somália, os próprios pescadores – e também outros habitantes da região não vinculados à pesca – encarregaram-se de fazê-lo. Destarte, navios estrangeiros passaram a ser seqüestrados na região e sua libertação ocorria apenas mediante pagamento de resgate. O objetivo era, por meio dos seqüestros, intimidar as grandes companhias pesqueiras e, dessa forma, afugentá-las, recuperando a rentabilidade da pesca tradicional somali. Foi, portanto, dessa forma que surgiram os primeiros piratas da Somália.

A pirataria do início dos anos 1990 era dirigida a navios pesqueiros e visava, primordialmente, restabelecer a pesca regional. No entanto, o potencial de se obter lucro fazendo-se uso de seqüestros e exigindo-se uma contrapartida financeira para a libertação de navios e tripulações atraiu a atenção de outras parcelas da população somali. Em especial senhores da guerra e homens de negócio perceberam que, se explorado em maior escala, o ramo da pirataria poderia conferir vultosos dividendos. Assim,

o número de seqüestros cresceu e eles deixaram de ser estritamente ligados aos pescadores.

Os anos passaram-se e, ao final de 2008, o que se nota nas costas da Somália é uma verdadeira indústria da pirataria. Os piratas somalis já atuam na posse de armamento pesado e barcos velozes, além de possuírem sofisticados planos de ação. Inicialmente, grupos de cerca de dez homens interceptam embarcações maiores e, com a ajuda de cerca de cinquenta outros piratas que se aproximam em seguida, conseguem render a tripulação dos navios atacados. Depois disso, um grupo de mais cinquenta aguarda-os em terra para a recepção do grupo. A lucratividade das incursões piratas advém das altas recompensas recebidas em troca das pessoas mantidas como reféns e dos barcos retidos; a média é de US\$ 2 milhões por embarcação seqüestrada. Pela necessidade de se obter dinheiro de resgates, os piratas, em geral, não praticam qualquer tipo de violência com relação aos aprisionados.

A pirataria tornou-se a principal atividade econômica da região de Puntland, localizada no Golfo de Aden, na costa norte da Somália. Nesse contexto, tem destaque a cidade portuária de Eyl, o mais tradicional destino dos navios capturados em alto mar. O município já possui inclusive empresas especializadas em serviço de alimentação de reféns. Ademais, é destacável a quantidade de atos piratas relacionados à região central de Arardhere. Para se dimensionar de forma exata a grandiosidade das atividades piratas somalis é válido observar que, apenas no ano de 2008, sessenta navios foram seqüestrados, resultando num total que já se acredita superar os US\$ trinta milhões em recompensas.

A União das Cortes Islâmicas (UCI) constitui um conjunto de cortes seguidoras da *sharia* – código de leis do islamismo –, que dominou regiões diversas da Somália até o ano de 2006. A UCI instituiu-se como oposição ao poder do Governo Transicional Federal (GTF), estabelecido desde 2004, a partir do Quênia, visto que Mogadíscio encontrava-se dominada pela UCI.

Em 2006, com o apoio de forças provenientes da Etiópia, o GTF conseguiu expulsar a UCI tanto de Mogadíscio quanto de outras regiões ocupadas pelas

Cortes mais ao sul da Somália. Essa substituição de forças políticas, contudo, foi um fator estimulante das atividades piratas. As áreas dominadas pela UCI tendiam a possuir maior respeito pelas leis e menor índice de criminalidade – mesmo que isso viesse a custo de infrações, pelos governantes, contra os direitos humanos da população local. Assim, o grau de governança posto em prática pelo GTF foi menor e os piratas viram-se em maior liberdade para seqüestrar navios e exigir recompensas. Ademais, o auxílio etíope ao GTF implicou na presença armada do país vizinho na Somália, o que foi de encontro a preferências de diversos grupos somalis, elevando a instabilidade do país. Por fim, o financiamento a senhores da guerra e milícias armadas por meio de ações piratas cresceu. Ambos buscam a expulsão dos etíopes alocados na Somália e a restauração de um governo que não o GTF e, para tal, têm contado com o dinheiro obtido por meio das incursões piratas.

Além da ligação com a recorrência da pirataria, a presença de tropas da Etiópia na Somália é, por si só, problemática. Muito é discutido quanto ao desrespeito à soberania somali que estaria ocorrendo em decorrência do apoio etíope ao GTF. A Somália, como qualquer Estado do atual sistema internacional, presa pelo soberano controle de seu território. Por isso, o fato de um governo nacional necessitar do apoio militar de forças estrangeiras para se manter no poder gera questionamentos a respeito da plausibilidade do jugo de tal governo sobre o país. Grupos nacionalistas, por conseguinte, inquietam-se com o presente arranjo político somali – afinal, o grupo governante, além de ser incapaz de comandar a Somália de forma efetiva, permite que um país vizinho com tradição de atritos com seu próprio povo possua tropas em seu território.

A incapacidade de uma autoridade legítima controlar a costa é responsável pelos efeitos observados na atualidade, sendo um deles a pesca predatória. Como supracitado, esta é feita por navios pesqueiros de diversos países, que utilizam as águas somalis, extremamente ricas, para a pesca sem respeitar as licenças pesqueiras, visto que, com a presente situação de caos, não há contato legítimo com a Somália. O TFG emite licenças, assim como Puntland e Somalilândia, mas como é possível utilizar

as águas sem licenças devido à falta de fiscalização há muitas embarcações que não as adquirem e agem pescando clandestinamente. Diversos navios possuem licenças emitidas por *warlords*, que assim financiam suas atividades e permitem a ação estrangeira. Além da pesca, contando com a ausência de fiscalização, navios estrangeiros também se aproveitam das águas para esvaziar e limpar de seus tanques resíduos químicos, o que provoca a contaminação das águas e conseqüentemente de recursos essenciais para as populações litorâneas.

A ausência de ordem nas terras somalis propiciou um ambiente que permite ausência de ordem no mar. Sem uma autoridade oficial, a pesca passou a ser feita sem licenças, e se tornou uma atividade perigosa – não por sua própria natureza, mas pela presença de outros pescadores na região. A pesca estrangeira é realmente prejudicial para os pescadores, pois os navios em questão navegam por cima das suas redes pesqueiras e lançam dejetos sobre suas embarcações, além de utilizar métodos de pesca proibidos internacionalmente sem fiscalização ou controle, reduzindo significativamente o sucesso dos pescadores somalis. A pesca internacional é feita sem a preocupação com os padrões da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização Marítima Internacional (OMI). Assim, muitos dos barcos não oferecem cuidados médicos, roupas ou horas de descanso apropriados para a tripulação. É uma atividade muito lucrativa: antes da guerra civil somali em 1991 produzia cerca de 20 mil toneladas de pesca por ano, quantia que aumentou depois dos conflitos, devido à falta de fiscalização.

Como afirmado em seções anteriores, sem a opção da pesca, devido à presença dos grandes pesqueiros internacionais, muitos dos pescadores somalis se voltaram para outras atividades, como o tráfico de armas e a pirataria. Os piratas somalis são em sua maioria provenientes da cidade de Harardhere, na Somália central e de Puntland. Ambas as regiões dependem fortemente da indústria pesqueira e, portanto, são palco da ameaça pirata. No contexto de fome e desespero, a pirataria é a melhor saída para os moradores locais. Ademais, os pescadores também são freqüentemente confundidos com piratas, por

suas embarcações serem similares, e assim, são atacados sem nada ter feito. Em Puntland, os líderes destas atividades são imbuídos por uma aura de heroísmo nacional. Atribuindo à pesca a origem da pirataria somali, os homens envolvidos nos ataques a embarcações proclamam-se não como piratas, mas como guardas costeiros que defendem os interesses de seu país contra pesca ilegal e despejo de lixo tóxico na ausência de um governo funcional que impeça isto, pois afastariam os navios pesqueiros estrangeiros ilegais da costa. Entretanto, pode-se afirmar que estão neste tipo de atividade pelos enormes lucros que conseguem os piratas. Eles também contam com apoio popular, pois quando retornam com a renda obtida por meio dos resgates, distribuem parte dos ganhos na comunidade, angariando assim seu apoio.

É preciso salientar que os piratas não são somente antigos pescadores. Grande parte dos piratas são grupos não estatais armados provenientes de toda a costa somali e mesmo do interior do país. Têm-se desenvolvido grupos altamente profissionalizados e organizados; a pirataria não se trata apenas de uma atividade oportunista, mas sim de um oportunismo sistematicamente estruturado, sendo os ganhos obtidos reinvestindo em equipamentos modernos que conferem maior poder aos piratas. Neste cenário, forças oficiais estão cada vez mais distantes de combater a economia paralela.

O desenvolvimento da pirataria em águas somalis é um problema complexo, que envolve diversas instâncias e pode ter conseqüências desastrosas para a segurança internacional. Neste contexto, há pontos que devem ser observados por oferecerem riscos. Um deles é o perigo de desastre ambiental, pois pode ocorrer uma catástrofe se um petroleiro afundar ou pegar fogo – fato provável dado o uso de armas pesadas pelos piratas. A estabilidade do mercado global também está em risco, podendo grandes quantidades de petróleo ou gás serem perdidas em um ataque. Podem ser efetuadas mudanças de rotas, de modo a evitar o Golfo de Aden e Canal de Suez, mas isto deve aumentar consideravelmente os custos dos bens transportados, principalmente petróleo. Também há o perigo da possível ligação entre pirataria e terrorismo. Há fontes que acusam

o financiamento de grupos militares radicais como o *Al-Shabaab* – um *Specially Designated Global Terrorist* pelos EUA, frouxamente ligado à Al-Qaeda, em busca de instituir uma teocracia na Somália – por dinheiro pirata, como aponta relatório da agência *Chatham House*. Entretanto, nota-se que a maioria dos grupos piratas está no negócio por si mesmo, pelo sucesso que a empreitada tem apresentado e não no intuito de financiar outros grupos.

É, portanto, necessário proteger os navios que passam por águas somalis ou adjacentes. Ignorar o problema e ausência de ação são opções fora de questão. Como Resolução de outubro do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) afirma, a pirataria tem desenvolvido riscos internacionais, dentre os quais o prejuízo à entrega de ajuda humanitária à região do Chifre da África. Intervenções internacionais podem não ter funcionado eficazmente no passado, como provam as incursões mal sucedidas da ONU na Somália durante os anos 1990. Contudo, espera-se que a ação do CSNU influencie o futuro do conflito, contribuindo para prover segurança e defesa direitos humanos para a população somali. Dentre as ações possíveis, está o estabelecimento de uma Comissão de Inquérito relacionada a abusos, impunidade e coleta de evidências para possíveis tribunais futuros. Ademais, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUR) e o Escritório Político das Nações Unidas para a Somália (UNPOS, a partir da sigla em inglês) têm monitorado o respeito aos direitos humanos, de forma a fortalecer o embargo a armas à Somália e a garantir que a força de paz no país tenha mandato que claramente proteja civis.

A ajuda internacional é bem-vinda, visto que a Somália não tem condições de proteger sua costa e os piratas estão cada vez mais poderosos e ousados. O Governo Transicional Federal e o governo da Somalilândia (porção do território somali auto-proclamado independente desde 1991) têm lutado, mas não apresentam capacidade de proteger a costa, sendo uma possibilidade o policiamento administrado e sancionado internacionalmente, guiado pela UA e subsidiado por fundos internacionais. Podem ser tomadas medidas como organizar a navegação de modo a seguir uma rota específica que possa ser

patrulhada no âmbito da *Maritime Security Patrol Area* (MSPA), criada pelas forças navais do Golfo de Aden no intuito de aumentar a segurança da navegação na região, ou da *Combined Taskforce 150* (CTF150), operação multinacional destinada a lutar na Guerra contra o Terror e promover a liberdade civil no Chifre da África. Esta estratégia demanda, no entanto, grande engajamento internacional para obter sucesso. Forte presença naval pode ser alcançada unindo-se a CTF150 e a MSPA, com auxílio da OTAN, da União Européia (EU) e da Índia. É preciso, no entanto, cautela no estabelecimento do mandato das forças navais, de modo a garantir que não se abra espaço para violações de direitos humanos ou do direito internacional em ações punitivas contra os piratas. O não pagamento dos resgates é opção interessante, pois assim se reduz o incentivo à pirataria, havendo riscos de mudança de estratégia dos piratas e perda de vidas. A tentativa de reduzir os preços dos resgates também pode ser alternativa, mas há o problema de não haver controle sobre o que os piratas fazem – e nenhuma embarcação deseja perder sua tripulação.

O CSNU aprovou resoluções nos últimos meses permitindo que qualquer Estado com interesse em atuar militarmente pela segurança das águas somalis possam fazê-lo, tendo, para tal, a liberdade de utilizar todos os meios necessários nessas águas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS) e as normas da OMI. Entretanto, a pirataria e o roubo armado são apenas parte do problema: é necessária definição de normas para a pesca na região, pois sendo reduzida a pirataria, deve aumentar a pesca ilegal estrangeira, que compete com a da Somália. Apesar de intimamente ligado à pirataria e à crise de governança somali, este tema é pouco tratado pela comunidade internacional. O potencial pesqueiro da região é explorado principalmente por produtores de peixe europeus – como Espanha e França – e asiáticos, como a Coreia. Estes se mostram interessados em controlar a pirataria que periclitava suas atividades, tendo tomado medidas para a proteção de suas embarcações. As medidas da UE, entretanto, não pretendem lidar com o tema da pesca, e suas missões de segurança marítima, assim como as da OTAN, não possuem mandato para tal.

A pirataria tem tornado os pescadores estrangeiros mais cuidadosos na exploração da região, e há o perigo de que o controle da pirataria venha a favorecer a pesca ilegal, permitindo-lhe maior liberdade, sem a ameaça dos piratas e sem o controle eficiente de autoridades somalis. O caso somali é problemático por ser originado em um contexto de Estado falido. A origem do problema, portanto, está na ausência de controle oficial da costa, o que acaba por gerar mercados paralelos de licenças pesqueiras e uma série de atividades ilícitas, que incluem a pesca ilegal, o despejo de resíduos tóxicos e a pirataria. Sem a solução dos conflitos que assolam o país não há uma solução eficiente no longo prazo. O combate à pirataria pode ser desastroso como política de longo prazo, se não acompanhado de medidas que garantam o controle da exploração dos recursos marinhos na região. Sem este controle, o apoio aos piratas deve crescer no país e o ecossistema será exaurido.

É preciso que os nacionais somalis tenham capacidade de se defender, recuperando a soberania sobre os recursos naturais de seu país. A ausência de governo central eficiente e a existência de conflitos, aliados a fome e epidemias, já são causa da morte de um milhão, do deslocamento de alguns milhões e de uma situação de anarquia generalizada. Atualmente, quase metade da população necessita de urgente ajuda alimentar e hospitalar. A crise humanitária não tem melhorado, funcionários da ONU são assassinados (28 agentes foram mortos apenas neste ano) e a Somália é considerada o local mais perigoso do mundo para agentes de ajuda. A assistência humanitária é cada vez mais difícil: o World Food Programme (WFP) teve de suspender temporariamente as entregas e, nos dias atuais, atua com proteção armada canadense. Quando esta partir, a pedido da WFP e da OMI, a Holanda deve passar a escoltar as cargas.

A situação somali é mostra do potencial destrutivo da ausência de jugo estatal sobre determinado território. Destarte, os dezessete anos ao longo dos quais o país experimentou a falência

das instituições governistas deixaram um legado de não provisão de serviços públicos que acabaram por propiciar o desenvolvimento da pirataria.

A ausência de governança no país possibilita, pela falta de fiscalização das águas e pela ausência de controle eficaz das licenças de pesca emitidas, a pesca ilegal. Esta, por sua vez cria um cenário de crise da pesca local e do ecossistema marinho, que é pressionado além de padrões sustentáveis. A pirataria afeta a crise humanitária, impedindo a entrega de assistência essencial, financiando grupos armados e contribuindo para o tráfico de armas. Já houve diversos esforços para a dissolução das tensões, mas estes não foram bem-sucedidos. Ainda assim, a comunidade internacional deve tomar medidas para melhorar a situação e buscar a solução do impasse político, tomando o devido cuidado para não armar grupos que possam aumentar ainda mais os conflitos. Deve, ademais, procurar fortalecer as instituições nacionais – reconstituindo as comunidades pesqueiras, e impedindo ações internacionais ilegais, como a pesca e os despejos tóxicos – e, dessa forma, diminuir os incentivos à pirataria, pois a crise no país não será solucionada até que haja um governo funcional na Somália.

Recebido em 19/11/2008

Aprovado em 23/11/2008

Palavras-chave: África, Somália, crise humanitária, falência estatal, pirataria

Key words: Africa, Somalia, humanitarian crisis, state failure, piracy

Resumo: Anos de falência estatal culminam no desenvolvimento, na costa da Somália, do maior pólo de pirataria do mundo.

Abstract: Years of state failure culminate onto the development, in the Somalia's coast, of the world hugest piracy cluster.